

Ändrar grundrättighetsreformen vår rättskultur?

K.J. LÅNG

Under senaste årtionde har det skett omfattande samhällsförändringar. Dessa har dels varit resultat av till synes ostyrbara socio-ekonomiska mekanismer. Dels har förändringarna varit medvetna ingrepp i styrsystemet med resultatstyrning, minskning av den offentliga sektorn och en integrerad marknad med autonoma (okontrollerade?) aktörer som honnörssord. I skärningspunkten mellan faktiska och medvetna förändringar ligger ideologiska strävanden, som går ut på att minska nationalstatens makt, status och betydelse. I avregleringens namn vill man öka de så kallade marknadskrafternas aktionsfrihet. Samtidigt kräver man 'större ansvar' av individen i ett entreprenörssamhälle där välfärdsstatens strävan till jämställdhet och utjämning av (klass-)skillnader ifrågasätts. I slutänden av denna ideologiska utveckling ligger en moraliserande motivering för samhällspolitiken. Nymoralismen medför – när vi talar om grundläggande välfärdsarrangemang – att de svaga och hjälpbehövande själva lätt får skulden för sin situation.

Jämsides med denna utveckling, som ju fått bära Thatcher's namn, har ett växande internationellt samarbete, den europeiska integrationen och – för Finlands del – framförallt medlemskapet i Europarådet ökat kravet på att öka rättssystemets förutsägbarhet och att utveckla skyddet av de mänskliga rättigheterna. En internationell standardsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna sker inom FN, inom ramen för den europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationen och inom EU, som ju i Maastricht-avtalet omfattar en direkt tillämp-

ning av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter-na.

Den finländska reformen av Regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna tillkom samtidigt med den ovan beskrivna ekonomiska och politiska omställningen. Man kan därför påstå att kravet på en stenhård marknadsekonomi å ena sidan ledde till en minimalism när det gäller välfärdsrelaterade grundrättigheter.¹ Å andra sidan medförde bl.a. sönderfallet av kommunistblocket maximala krav på att de mänskliga rättigheterna skulle tillämpas fullt ut. Maximalismen gällde åtminstone de grundläggande politiska och civila fri- och rättigheterna. I denna motsägelsefulla utveckling fick tron på välfärdsstatens jämlikhetsideal en allt svagare position under de fem år som grundrättighetsreformen förbereddes. Ändringar skedde också i de politiska målen under tiden från grundrättighetskommitténs tillsättande hösten 1989 till det att Regeringsformens nya kapitel trädde i kraft den 1 augusti 1995.

Jag skall i det följande försöka belysa några ändringar i vår rättskultur som kan tänkas uppstå ur grundrättighetsreformen. En sådan analys är nödvändig dels för att se om reformen ger det den lovar och dels för att bedöma vilka verkningar reformen kan ha på lagstift-

¹ Jag använder begreppen grundrättigheter och grundrättighetskommittén i stället för det fullständiga uttrycket grundläggande fri- och rättigheter. Se kommittébetänkande 1992:3.

ningen, budgetpolitiken, den kommunala välfärdsservicen och på lagtillämpningen i det enskilda fallet. Tillämpningen av grundrättigheterna påverkar i sista hand också medborgarsamfundets värderingar och medborgarnas aktivitet i den politiska processen. Denna effekt borde inte förbises när man talar om rättigheter, som reglerar relationen mellan individ och samhälle.

När grundrättighetskommittén tillsattes, betonades särskilt att den nya grundrättighetskatalogen i största möjliga utsträckning borde motsvara de internationella mänskliga rättigheterna. Dessa var redan genom internationella avtal förpliktande för Finland. Dessutom borde man sträva till att stadgandena skulle vara direkt tillämpningsbara vid domstolar och myndigheter.

Vid en genomgång av den rättighetskatalog, som intagits i det nya grundlagskapitlet, kan man se att de fri- och rättigheter som redan tidigare ingick i grundlagen har preciserats och samtidigt anpassats till Finlands internationella förpliktelser. Det är uppenbart att dessa så kallade klassiska grundläggande fri- och rättigheter (RF 6–12 §§) är relativt okontroversiella. Deras tillämpning i lagstiftningsarbetet, i de fall när de enligt grundlagen kan eller bör detaljregleras i vanlig lag, skapar sannolikt inte särskilt stora problem. Deras betydelse för att trygga individens liv och säkerhet samt rättsliga position är relativt oomtvistad.

Lagstiftaren och de myndigheter som kontrollerar lagligheten (till exempel riksdagens justitieombudsman) har likväl skäl att ständigt också bevaka tillämpningen av de klassiska friheterna. Till exempel är skyddet av brev- och telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden alltid en viktig uppgift. Den så kallade övervakningsstaten har ofta en benägenhet att ingripa i denna typ av friheter med motivering att det sker för andra individers och statens säkerhet. I synnerhet bekämpandet av internationell och organiserad brottslighet ger lätt motiv för långtgående inskränkningar i klassiska friheter. Detta kan ses i den nya polislagens och tvångsmedelslagens fullmakter. På samma sätt behöver informationsfriheten och pressfriheten ett kontinuerligt skydd, för att kontrollen av makten i ett demokratiskt samhälle skall fungera.

En inbyggd svaghet finns också i den nya 12 § om egendomsskyddet. Varken grundrättighetskommittén eller regeringspropositionen ville ta ställning till hur man skall reglera lindrigare inskränkningar i äganderätten än expropriation mot full ersättning. Därför har sådana inskränkningar i äganderätten, som krävs för att andra grundrättigheter skall kunna förverkligas, lämnats oreglerade.

Skyddet av egendom har alltid varit en helig ko i den finländska lagstiftningsprocessen. Detta har dels berott på en starkt överbetonad rädsla för socialismen, dvs. samhällsingenripanden i äganderätten med syfte att ändra hela det ekonomiska systemet. På grund av att egendomsskyddet i före detta RF 6 § (motsvarar nya RF 12 §) endast reglerar ersättning vid expropriation, upprätthålls ett i det närmaste absolut äganderättsbegrepp. Detta har betytt att också helt nödvändig lagstiftning om exempelvis miljöskydd, samhällsplanering och bruk av icke förnybara naturresurser varit beroende av att undantagslagar kunnat stiftas i grundlagsordning. Även mycket små regleringar i bruket av egendom har krävt lagstiftning i grundlagsordning.

Med hänsyn till de snabbt ökande kraven på skydd av hälsa och miljö, men också för att skydda våra naturresurser och vår byggda miljö mot överexploatering eller förstörelse, är det klart att den nya grundlagen borde ha löst problemet om hur man skall reglera begränsningar i bruket av egendom. Eftersom alla ingripanden och inskränkningar i äganderätten inte innebär expropriation så har heller inte ersättningsfrågan vid sådana lindrigare ingripanden reglerats. Ett sätt att lösa frågan hade varit att med lag möjliggöra begränsningar i äganderätten mot en ersättning, som skäligen motsvarar den ekonomiska förlust som medförs av begränsningen i nyttjanderätten. I varje fall borde den nya grundlagen lösa problemet med sådana regleringar, som inte innebär full expropriation av egendomen. En lagstadgad rimlig ersättningsnivå för värdeminskande inskränkningar och en beskattning av stora 'oförtjänta' egendomsökningar, som sker genom planeringsbeslut, kunde vara en skälig lösning för att komma tillrätta med Europas hårdaste egendomsskydd.

Grundrättighetskommitténs ursprungliga man-

dat innehöll en målsättning om grundrättigheternas direkta tillämplighet. Detta mål har påverkat praxis redan innan den nya lagen trädde i kraft. Domstolar och myndigheter hänvisar allt oftare till grundlagen, likaså till de internationella mänskorättsavtalen. Därmed fyller de kravet att 'se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras' (RF 16 a §).

Innan jag avslutningsvis diskuterar vissa fenomen som kommer att påverka implementeringen av grundrättigheterna, skall jag kommentera några frågor som var föremål för tveksamhet och diskussion när grundrättighetsreformen förbereddes.

Diskussionen gällde i princip tre olika tema- ta. För det första de så kallade subjektiva rättigheterna vid tillämpningen av stadganden om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, för det andra, förbudet mot försämring av redan uppnådd social nivå och, för det tredje, riksdagens suveränitet eller supremati i lagstiftnings- och budgetfrågor.

De subjektiva rättigheterna var föremål för stor och ställvis helt obefogad rädsla när man diskuterade grundrättighetsreformen. I synnerhet de kommunala intresseorganisationerna, men också finansministeriet, såg risker (eller spöken!) för ett slags kostnadsautomater, när de subjektiva sociala och kulturella rättigheterna skulle grundlagsfästas. Genom statsandelsreformen hade man strävat till att lösgöra det kommunala statsstödet från ett kostnadsberäknat stöd till ett stöd som berodde på befolkningens storlek. Detaljerade subjektiva sociala och kulturella rättigheter i grundlagen ansågs äventyra den självstyrelsemodell, som man strävat till med statsandelsreformen.

Diskussionen om subjektiva rättigheter var mycket diffus och till och med vilseledande. Strängt juridiskt är en subjektiv rättighet ingenting annat än, att den enskilde vid lagens tillämpning vid domstolar och myndigheter kan åberopa en rätt, som leder till en förpliktelse för det allmänna. En subjektiv rättighet i förhållandet mellan stat och individ är med andra ord en sådan rättighet där det allmänna, oftast staten eller kommunen, kan tvingas att prestera något till den enskilda som enligt lag tillkommer honom/henne. För att nämna ett exempel: Att få återbäring av för mycket betald skatt

är en typisk subjektiv rättighet, som går tillbaka på egendomsskyddet.

När man i diskussion om de nya grundrättigheterna talade om subjektiva ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter var det uppenbart att man inte ville grundlagsfästa alla rättigheter, som redan fanns inskrivna i vanlig lag. Man trodde – med skäl – att sådana stadganden skulle förhindra sparlagar och nedskärningar i det så kallade trygghetsnätet. Kommittén föreslog därför endast fem subjektiva sociala och kulturella rättigheter för reglering över Regeringsformen, nämligen:

- 1) rätten till nödvändig utkomst och annan omsorg för 'var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett mänskligt liv' (förslaget 6 § 2 mom.).
- 2) rätten till tryggad utkomst och utbildning som leder till sysselsättning under tiden för arbetslöshet (förslaget 14 §)
- 3) rätten till tryggad grundutkomst under föräldrarsskap, sjukdom, arbetsförmåga och ålderdom (förslaget 14 a §).
- 4) rätten till hälsosamma och trygga arbetsförhållanden och sådana grundläggande social- och hälsovårdstjänster, som vederbörandes verksamhetsförmåga och hälsotillstånd kräver (förslaget 14 § och 14 b §), samt
- 5) rätten att enligt förmåga, fallenhet och särskilda behov få kostnadsfri allmänbildande och yrkesmässig grundutbildning (förslaget 15 §).

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är i själva verket så kallade subjektiva rättigheter, när man betraktar dem utgående från de detaljerade 'vanliga' lagar som gäller dessa rättigheter. I fråga om exempelvis utkomstskyddet kan vi peka på långa listor av lagar och bestämmelser på lägre nivå, som reglerar den enskildes (subjektiva) rätt till grundutkomst under arbetslöshet, vid sjukdom, havandeskap och ålderdom etc. Sammantaget omfattar hela det så kallade sociala skyddsnetet en mängd direkta finansiella bidrag till utkomsten samt ett omfattande urval av skattefinansierade social- och hälsovårdstjänster. Också rätten till utbildning förverkligas utan egentliga egenkostnader för själva utbildningen, också om den studiesociala utkomsten i olika utbildningar är underdimensionerad eller mycket bristfällig.

Ur synpunkten för dessa sociala och kulturella stödformer, som är reglerade genom lagstiftningen, är frågan om de subjektiva rättigheterna redan löst. Problemen uppstår således inte genom att dessa rättigheter ytterligare förankras i grundlagen. Däremot blir frågan om subjektiva rättigheter komplicerad när tjänsteproduktionen privatiseras och när man gör nedskärningar i olika sociala förmåner.

Hela nätet av sociala och kulturella rättigheter har varit föremål för stora nedskärningar under de tre-fyra senaste åren. När grundrättighetsreformen inleddes för sex år sedan framhölls ofta att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna var underkastade ett så kallat försämringsförbud. Denna princip går tillbaka på FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 5 i konventionen förbjuds inskränkningar i de rättigheter som konventionen gäller. Vidare förbinder sig konventionsstaterna att 'gradvis förverkliga' de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och enligt artikel 11 tillerkänns envar rätten att 'fortlöpande få sina levnadsvillkor förbättrade'.

I kommittén accepterades dessa principer bl.a. så att man ville införa ett förbud att ändra grundlagsfästa rättigheter genom undantagslag. Väsentliga ändringar av grundrättigheterna skulle inte få ske annat än genom ändring av själva Regeringsformen. Dessutom motiverade man i betänkandet, att grundrättigheterna skulle ha prioritet och vid nedskärningar i första hand undantas från sparbeslut (Kom.bet. 1992:3, s. 163). Denna princip skulle också ha påverkat den frihetsmarginal som ges genom den så kallade resultatbudgeteringen. Däremot var frågan om privatiserad tjänsteproduktion och andra nya kommunala driftsformer inte uppe i diskussionen, trots att dessa medför komplikationer när man utvecklar rättsliga mekanismer till individens skydd.

En tredje dimension i grundrättigheternas status gäller frågan om parlamentets så kallade supremati. Denna fråga har inte fått särskilt stor uppmärksamhet i Finland, medan den t.ex. i England är ett av de stora hindren för att genomföra en skriven grundlag och för den brittiska regeringen att acceptera de europeiska domstolarnas normstyrande praxis. I flere länder, där man varit återhållsam med att jämställa

de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna med de så kallade klassiska fri- och rättigheterna har man hänvisat till att grundlagen inte får inskränka på parlamentets suveränitet. Parlamentet skall enligt sin politiska sammansättning besluta om lagstiftning och om budgeten. Resonemanget går ut på att riksdagen inte – genom grundlag – på förhand borde bindas vid beslut som är beroende av den politiska maktfördelningen och av de resurser, som vid varje tillfälle står till buds.

I Regeringsformens andra kapitel sådant som det trädde i kraft den 1 augusti 1995 har flera av de subjektiva rättigheter som kommittén föreslog gjorts beroende av närmare reglering genom lag. Vidare har också möjligheter att ändra i grundrättigheterna genom undantagslag bibehållits.

Resultatet har blivit att bl.a. sparlagarna senaste höst kunde genomföras på ett sätt som delvis åsidosatte de principer som betonades i förberedelsearbetet. Så har t.ex. relationen mellan stadgandet om minimiutkomst eller existensminimum (RF 15 § 1 mom.) och garanterad utkomst vid arbetslöshet etc. (RF 15 § 2 mom.) starkt förskjutits. Också om de enskilda sparlagarna i och för sig inte inneburit så stora nedskärningar att man kan påstå att de skilt för sig strider mot grundlagen, så har deras sammanlagda verkan inneburit att relativt stora grupper (kanske mer än 100.000 invånare) för sin utkomst överförts från försörjningssystem av försäkringstyp och av generell servicenatur till behovsprövade minimiutkomstsystem. Minimiukomsten administreras oftast över det så kallade utkomststödet, vilket innebär att kostnadsansvaret faller på kommunerna, medan utkomstskydd av försäkringstyp oftast är statsfinansierat. Utvecklingen leder entydigt till ett slags utstötningsmekanism ur det enligt RF 15 § 2 mom. garanterade utkomstskyddet som egentligen skall gälla som huvudprincip. Dessutom betyder det att social- och hälsovårdstjänster, som produceras för sårbara grupper såsom alkoholmissbrukare, ensamstående mödrar, socialt hotade barn osv., blir underdimensionerade. I vissa fall har nedskärningarna också kommit farligt nära en kränkning av jämlikhetsprincipen i RF 5 §.

Också förhållandet mellan stat och kommun har under 1990-talet genomgått stora föränd-

ringar. Genom statsandelsreformen och resultatbudgeteringen har man strävat till att ge kommunerna en allt större handlingsfrihet när det gäller att förverkliga det kommunala uppdraget. Samtidigt har den statliga styrningen över centrala ämbetsverk och länsstyrelser minskat mycket starkt. Också den nya kommunlagen från 1995 har skrivits i denna anda. Sålunda har till exempel de styrnings- och övervakningsfunktioner som tidigare tillkom länsstyrelserna, minimerats. Enligt den nya kommunlagen 8 § kan länsstyrelsen inte ingripa annat än efter ett klagomål ens i sådana fall, när den iakttar en uppenbar olaglighet.

Till slut vill jag försöka svara på frågan jag ställde i rubriken. Svaret är att vår rättskultur genom grundrättighetsreformen kommer att förändras. De stora förändringarna härleder sig likväl ur den marknadsekonomiska styrningen av de offentliga utgifterna, ur förändringarna i den centrala statsförvaltningen och länsförvaltningen och ur den starka betoningen av den kommunala självstyrelsen. Till den sistnämnda utvecklingen hör resultatsbudgetering och privatisering av de kommunala driftsformerna samt vidare, att en del välfärdsuppdrag skjuts över på den så kallade tredje sektorn eller på frivilliga organisationer.

Sammanfattningsvis kan man påstå att grundrättighetsreformen genomfördes under en period av mycket stora förändringar i den offentliga ekonomin och administrationen. Därför kan man inte heller testa grundrättigheterna utgående från grundlagens ideala målsättningar, som kan mätas i kvantitativa och kvalitativa termer. Det blir mera en bedömning av den politiska och administrativa miljön och hur den påverkar grundrättigheternas förverkligande. Grundlagen är endast en 'aktör' i ett Finland, som sparar offentliga utgifter och som är medlem av Europarådet och EU. Därför vill jag till sist göra en tiopunktslista på några av egenskaperna hos det samhälle, där grundrättigheterna skall förverkligas under de närmaste åren. Teckerna i denna lista är enligt min åsikt värda att kontinuerligt studeras och utvärderas för att vi skall kunna mäta grundrättigheterna mot verkligheten.

1. Sparlagarna och nedskärningarna i den utkomstskyddade sociala servicen gör att grundrättighetsreformens ursprungliga prioriteringar förändras och försvagas.
2. En förstärkning av den kommunala självstyrelsen medför, att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna förverkligas utan egentlig kontroll av enhetlighet, kvalitet och standarder. Detta leder till att produktionsmetoderna ofta också kommer att styra det sociala skyddets innehåll och kvalitet.
3. Kvalitetskontrollen och övervakningen av att jämlikheten förverkligas, lösgörs från de statliga centrala ämbetsverken och länsstyrelserna.
4. Lagtillämpningen styrs och kontrolleras av domstolsprocedurer som leder till ett prejudikattänkande av anglo-saxisk 'case-law' typ. Sannolikt är att denna utveckling inte kan garantera den rättsliga enhetligheten och likställigheten mellan grupper och områden.
5. Centralstyrningens bortfall leder till att de regionala och lokala olikheterna växer med risk att principen om alla mänskors likhet inför lagen äventyras.
6. Den privatiserade och frivilliga produktionen av ekonomiska, sociala och kulturella förmåner och tjänster medför att kontroll genom offentlighet och kommunala besvär minskar eller helt försvinner.
7. Sårbara grupper marginaliseras för att så småningom utsättas för moraliserande utslutningsmekanismer.
8. Behovet att trygga grundrättigheterna genom professionella etiska regler, genom utbildning i rättsfrågor och genom maximalt offentliga forskningsprojekt ökar.
9. Konsumenternas (dvs., brukarna av de offentliga tjänsterna) organisering blir en nödvändighet för att uppnå en effektiv kontroll av hur grundrättigheterna förverkligas.
10. Massmedias betydelse för bevakningen av den enskildas fri- och rättigheter och av hans ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ökar.